

## Un mot sur la modernisation de la Gestion publique

**Mamadou Lamine GUEYE**

Juriste /Chercheur en Economie appliquée  
mamanawa45@gmail.com

La réforme fondamentale à laquelle sera confrontée le Sénégal durant les prochaines années est celle de la mise en œuvre d'une « **nouvelle gestion publique** ».

Sous l'appellation diverses, la « **nouvelle gestion publique** », la « **modernisation de la gestion publique** », la « **nouvelle gouvernance financière** » ou encore « **le modèle de gestion publique** », ce mouvement de réforme répond à une finalité unique : mettre en place un « système de gestion par la performance ».

Dans l'ensemble des pays de l'Afrique de l'Ouest, la modernisation de la gestion publique est intimement liée à la réforme de l'Etat. Cette réforme, dont le terme générique le plus couramment utilisé est celui de *Public management Reform*, « désigne, de façon générale, **tout changement dans les structures et processus administratifs destiné à améliorer leur fonctionnement** ».

Plus encore, la modernisation est axée autour de la notion de « performance ». La performance est en effet la « capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés ». Si le concept paraît simple, il est beaucoup plus complexe quand il s'agit de l'appliquer aux administrations. Si la démarche de performance revêt des acceptations différentes d'un pays à l'autre, on peut néanmoins, s'attacher à en décrire les principales caractéristiques.

Un système de gestion par la performance est ainsi « un système de pilotage et de contrôle de l'action publique qui, en principe, comprend les fonctions suivantes : l'explication des objectifs des politiques publiques et l'identification des structures responsables de leur mise en œuvre ; la définition des normes de performance traduisant un degré de réalisation de ces objectifs sur les moyens qui y sont consacrés ; la mesure des résultats obtenus et de leur *reporting* ; l'octroi de souplesses de gestion aux responsables ; l'intégration des données de performance dans les décisions d'affectations des ressources ; l'élaboration de budgets de résultats ». La réforme de loi organique relative aux lois de finances correspond à ces caractéristiques et s'inscrit dans un contexte communautaire (les réformes issues de 2009 issues du nouveau cadre harmonisé de l'UEMOA) de modernisation de la gestion publique.

La modernisation de la gestion publique (*New Public Management*) a inspiré la plupart des réformes et des innovations dans l'Administration publique au cours des trois décennies (Osborne et Gaebler, 1993). Même si cette approche est de plus en plus remise en question et même amendée par les principaux promoteurs, elle continue d'exercer une influence sur les réformes de l'administration publique et sur les innovations dans les services publics.

La modernisation de la Gestion publique peut être considéré à la fois comme un ensemble d'idées nouvelles concernant le rôle du Gouvernement et la modernisation de l'Administration

publique, et comme un ensemble de réformes et d'innovations dans le secteur et les secteurs publics.

La modernisation de la gestion publique apparaît fondamentalement dès lors que la réforme budgétaire n'en constitue que les prémices. Du point de vue de l'Etat, la réforme budgétaire a plus simplement suscité une modernisation profonde des modes de gestion et donc de l'action administrative.

On assiste aujourd'hui au Sénégal comme dans la plupart des pays du globe à un mouvement général d'innovation en finances publiques avec, un peu partout dans le monde, la mise en place d'une nouvelle gouvernance financière, celle-ci étant fondée sur une responsabilisation des acteurs politiques et administratifs.

On pourrait avoir le sentiment, à travers un tel mouvement général de réforme des institutions financières, d'être en présence d'un processus sans précédent d'innovation en matière de finances publiques. Or, en réalité, un tel processus existe depuis toujours même si le phénomène s'observe plus particulièrement depuis plus de deux siècles ; il apparaît en effet que les sociétés, par bonds successifs, n'ont pas cessé d'innover et de créer de nouvelles institutions financières, l'Etat n'ayant pas cessé lui-même de se métamorphoser au fil de ces innovations.

Désormais, tout cela va changer. Et avec la LOLF, cela va changer brutalement pour trois grandes raisons.

- 1. On passe tout d'abord d'un régime déresponsabilisant**, où certains imaginaient que le Ministère des Finances et du Budget était censé veiller seul contre tous à l'orthodoxie des comptes, à un système où chaque ministre devient, en pleine responsabilité, son propre ministre des Finances. Avec obligation de faire à son niveau et au sein des enveloppes très larges dont il dispose ses propres arbitrages en fonction de ses priorités. Et de s'interroger sur l'utilité de ses dépenses dès le premier euro : c'en est fini de la rente acquise des « services votés ».
- 2. Ensuite, on passe d'une obligation de moyens à une obligation de résultats**, mesurée en toute transparence avec des objectifs et des indicateurs de performances, sur lesquels chaque ministre, et derrière lui chaque responsable de programme, s'engage devant le Parlement.
- 3. Enfin, la LOLF, c'est la culture de l'évaluation et du « reporting »** : désormais, il faut rendre compte, et des comptes clairs, établis selon les mêmes normes que celles qu'appliquent les entreprises, et sous l'œil du commissaire aux comptes que devient la Cour des comptes.

La recherche d'une meilleure efficacité de la dépense publique constitue l'objectif principal des réformes des finances publiques. Celles-ci visent à corriger des difficultés d'ordre économique et financière, d'une part, et d'ordre politique et sociologique, d'autre part. Les causes économiques et financières les plus connues justifiant les réformes sont : la rareté des ressources publiques et ses principaux corollaires, l'augmentation des déficits et l'endettement public.

La raréfaction des ressources, contrairement aux dépenses qui ne cessent de croître continuellement, conformément à *la loi Wagner*, est un phénomène bien connu des systèmes financiers contemporains. Tous les pays, quel que soit leur niveau de développement, sont en effet confrontés à la problématique de l'accroissement des dépenses par rapport aux ressources publiques disponibles.

Les causes des réformes publiques sont aussi politiques et sociologiques : la revendication des pouvoirs accrus par les Assemblées parlementaires, d'une part, et l'intérêt nouveau des citoyens pour l'usage qui est fait de son utilisation, d'autre part. La conjonction de ces facteurs rend nécessaire (ou justifie) la mise en œuvre de réformes dans la gestion des finances publiques afin de parvenir à une meilleure efficacité de la dépense publique, devenue l'impératif majeur qui s'impose aux systèmes financiers contemporains.

La question de l'efficacité de la dépense publique est une préoccupation ancienne. *Le Planning, Programming and Budgeting System (PPBS)*, apparu aux Etats-Unis dans les années 1960, à la suite des travaux de la Commission Hoover en 1949, poursuivait cet objectif. Le PPBS visait à introduire les principes du management du secteur privé dans les administrations publiques. Des initiatives similaires ont été également menées au cours de la même période au Québec et au Canada. Le PPBS américain fut expérimenté en France sous la dénomination de Rationalisation des choix budgétaires (RCB), introduite en janvier 1968. La RCB a connu un bilan mitigé ; quand elle ne fut pas simplement considérée comme un échec.

Initialement appliquée par les pays occidentaux, la recherche de performance s'est généralisée. La généralisation des réformes se caractérise par des finalités communes et une certaine convergence des pratiques, sans qu'émerge pour autant un modèle unique. Les objectifs des réformes sont essentiellement au nombre de trois :

**1°) la maîtrise des dépenses publiques et des déficits publics ;**

**2°) l'amélioration de la qualité des services publics et l'efficacité des politiques publiques ;**

**3°) la volonté de rendre plus transparente l'action des administrations et de renforcer le contrôle démocratique sur la gestion publique.**

**La loi organique relative aux lois de finances met l'administration sous tension. Chaque service devra se mettre en position d'être performant, de se montrer efficace, productif et innovant.** Et tout cela doit permettre, nous en avons bien besoin, de renouveler en profondeur de rapport entre le citoyen et le responsable public, de moderniser les modes de gouvernance dans notre pays, pour un service public plus efficace et de meilleure qualité. Nous sommes donc face à un enjeu absolument majeur.

A l'instar des autres pays membres de l'UEMOA, le Sénégal a transposé dans son droit positif les directives du nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA.

Depuis 2013, certaines dispositions de ces réformes budgétaires ambitieuses ont été mises en œuvre dont la production du Document de Programme budgétaire et économique pluriannuel (DPBEP), la tenue du débat d'orientation budgétaire, l'élaboration des Documents de

Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) ministériels et des Projets annuels de Performances (PAP) des programmes.

En 2016, la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 portant lois de Finances (LOLF) est entrée en vigueur. Celle-ci a d'abord été modifiée par la LOLF n° 2016-34 du 23 décembre 2016 pour reporter l'échéance de l'application de certaines dispositions au 1<sup>er</sup> janvier 2020 et ensuite par la loi n° 202-07 du 26 février 2020.

Les finalités des réformes portant sur la modernisation de la Gestion publique à l'étranger sont diverses et propres à chaque pays. Comme le note G. Braun, elles peuvent permettre, par exemple, **de mettre fin à la corruption en Italie**, de faire face à la réunification pour l'Allemagne, **d'alléger une « bureaucratie paralysante »** au Japon ou, le plus souvent, **de redresser les finances publiques** comme en Nouvelle-Zélande et au Canada<sup>1</sup>.

On constate un peu partout dans le monde une volonté de moderniser la Gestion publique en se fondant sur les méthodes de gestion et d'évaluation des résultats empruntés en management des entreprises. Cette conception managériale favorise, d'une part, la transparence financière et, d'autre part, l'efficacité et la performance dans la gestion des ressources financières. Tous les pays qui sont engagés dans cette dynamique, doivent nécessairement maîtriser les outils de gestion et de décisions, ce qui nécessite des ressources qualifiées dont certains pays qui ne disposent pas, donc il serait souhaitable de renforcer les capacités dans ce domaine.

---

<sup>1</sup> G. Braun, Rapport sur une étude comparative portant sur la réforme de l'Etat à l'étranger, op.cit.(note10), pp.10-16.